

Resultaatgerichte indicaties vragen om resultaatgerichte rechtsbescherming

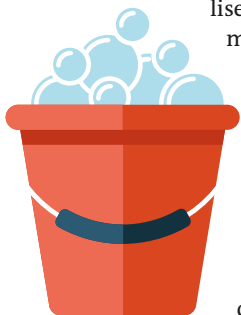
Pleidooi voor minder recentraliserende jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep

Geerten Boogaard¹



In een recente uitspraak in het sociaal domein bood de Centrale Raad van Beroep niet alleen rechtsbescherming in het individuele geval, maar stelde de Raad meteen ook een uniforme landelijke standaard. Daarmee ging echter tevens een streep door wat goedwillende gemeenten hadden bedacht. De Centrale Raad had dit kunnen en moeten voorkomen door minder recentraliserend te motiveren en de lokale beleidsruimte meer te respecteren.

Decentralisaties blijven altijd kwetsbaar, zo leert de geschiedenis.² Er zijn immers veel manieren waarop de centrale overheid de teugels over gedecentraliseerde taken en bevoegdheden bijna ongemerkt toch weer kan aantrekken. Met een pakket gedetailleerde uitvoeringsregels, bijvoorbeeld, of met een web aan financiële verantwoordingsrelaties, met opgerekte stelselverantwoordelijkheid of met risicomijdend toezicht. Dergelijke recentraliserende mechanismen zijn in de literatuur al wel bekend. Minder aandacht was er tot nog toe voor de rol van de rechter bij decentralisaties.³ Als functie van de centrale overheid, heeft rechtsbescherming tegen besluiten van het gemeentebestuur altijd enige recentraliserende werking. En daar is op zichzelf weinig mis mee. Sommige interpretatiekwesties moeten nu eenmaal op nationaal niveau worden beslecht en de grondrechtenbescherming behoort in elke gemeente op orde zijn. Maar soms hebben rechters, als zij in het individuele geval rechtsbescherming bieden, de keuze tussen een meer of een minder recentraliserende motivering van hun uitspraken. En dan is het goed verdedigbaar dat de rechter in beginsel altijd



voor de minst recentraliserende motivering zou moeten kiezen. Bijvoorbeeld omdat het vaak de bedoeling van de wetgever was om ruimte aan gemeenten te laten, of omdat uit de Grondwet een decentralisatiebeginsel kan worden afgeleid. Grondwetsconforme interpretatie is dan gemeentelijke beleidsruimte bevorderende interpretatie.

Een recent voorbeeld waarin de Centrale Raad van Beroep naar mijn mening voor een onnodig recentraliserende motivering koos, is zijn recente uitspraak over het zogenaamde resultaatgericht indiceren.⁴ Dat is een dingetje in het sociale domein waar nogal wat gemeenten mee aan de slag zijn gegaan. In plaats van een zekere hoeveelheid uren huishoudelijke hulp toe te kennen, krijgt iemand met een resultaatgerichte indicatie recht op het resultaat 'schoon en leefbaar huis'. Wat dat precies betekent, moeten de cliënt en de gecontracteerde zorgaanbieder in onderling overleg uitmaken. De werkelijkheid is immers veel beweeglijker dan de normtijden.

Het zou naïef zijn om niet te zien dat dit resultaatgericht indiceren een manier kan zijn om te bezuinigen buiten het bereik van de rechter. Wie een 'schoon en leefbaar huis' krijgt toegekend, heeft immers niets meer te klagen en tegen de tijd dat het huis toch vies blijkt, zijn de termijnen al lang verstreken. Het heeft er zelfs alle

Deze principiële motivering zet feitelijk een streep door het hele idee van het resultaatgericht indiceren

schijn van dat de zaak waarin de Centrale Raad zijn uitspraak deed een voorbeeld was van zo'n verkapte bezuiniging. Blijkens de in de uitspraak opgenomen feiten zat iemand met huisstofmijallergie en COPD in een woning waarvan de GGD had vastgesteld dat die vervuild en niet stofvrij was. Hoewel het indicatiebesluit niet alleen het resultaat 'schoon en leefbaar huis' omvatte maar ook nog het leveringsplan, uitgedrukt in frequentie van de schoonmaakactiviteiten per ruimte. Eigenlijk ontbrak alleen een tijds aanduiding, maar die flexibiliteit, vond het College in kwestie moest aan de zorgaanbieder worden gelaten. Ten onrechte, oordeelde de Centrale Raad. 'In feite weet verzoeker door deze wijze van verstrekken tot op heden niet op hoeveel uur ondersteuning hij kan rekenen' (r.o. 4.11). Terwijl het rechtszekerheidsbeginsel zelfs 'met name' inzicht vereist in de hoeveelheid tijd die nodig is om de activiteiten te verrichten om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning (r.o. 4.12).

Deze principiële motivering zet feitelijk een streep door het hele idee van het resultaatgericht indiceren. Alle beschikkingen waar niet ergens uren in staan, zijn immers in strijd met de rechtszekerheid omdat die 'in feite' geen inzicht bieden in de aanspraak. Die brede boodschap is ook goed aangekomen.⁵ Naar aanleiding van deze uitspraak is men allerwege in de weer met het terugdraaien van het resultaatgericht indiceren. De VNG, het Ministerie van VWS, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein, de landsadvocaat en een reeks andere professionals organiseren bijeenkomsten over de weg terug naar hoe het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) vroeger indiceerde. De uitspraak van de Centrale Raad biedt dus niet alleen (terechte) rechtsbescherming in het individuele geval maar functioneert zo als de nieuwe landelijke standaard die een eind maakt aan wat gemeenten zelf hadden bedacht. Dat is, in feite en met name, een recentraliserende beperking van beleidsruimte die gemeenten redelijkerwijs dachten te hebben.

De vraag is of het echt nodig was om in de motivering van deze individuele uitspraak de deur naar al het resultaatgericht indiceren zo stevig in het slot te gooien. In theorie is een resultaatgerichte indicatie een verbetering ten opzichte van de indicaties van het Centrum Indicatiestelling Zorg, waarin overigens ook een zekere bandbreedte aan zorgaanbieders werd gelaten. In theorie heeft een verzoeker inderdaad meer aan een resultaat dan aan een vastgesteld aantal uren. En er zijn gemeenten waarin echt werk wordt gemaakt van het realiseren van die theorie. Zoals het naïef is om te denken dat de mooie woorden over de transformatie en de kanteling in het sociaal domein geen botte bezuiniging aan het bereik van de rechter kunnen onttrekken, zo lijkt het mij ook cynisch om er vanuit te gaan dat dit altijd het geval is.

Kon de rechter hier dan recht doen in het individuele geval zonder de goedwillende colleges van B&W het instrument in zijn geheel uit handen te slaan? Volgens mij was die mogelijkheid er. Hier lagen de feiten helder: de GGD had vastgesteld dat het resultaat *niet* werd bereikt en het college beschouwde dat niet als zijn probleem. Dan is de indicatie het laatste moment voor de rechter om daar nog wat aan te doen en is het zelf indiceren van meer uren een logische oplossing. Maar wat als gemeenten met zorgaanbieders afspreken dat een inwoner een fors bedrag incasseert als de GGD vaststelt dat een zorgaanbieder het geïndiceerde resultaat niet levert? Wat als gemeenten in beleid of in een verordening vastleggen dat er in geval van een conflict over het behalen van het geïndiceerde resultaat een nieuwe beschikking wordt afgegeven waartegen alsnog rechtsbescherming open staat? Is de rechtszekerheid dan nog altijd geschonden? Ik zie dat niet onmiddellijk in.

Ik zou menen dat er manieren zijn om resultaatgericht indicaties op te vangen met resultaatgerichte rechtsbescherming. De rechter hoeft die mogelijkheden allemaal niet zelf te bedenken. Maar hij had ze wel open kunnen laten door nu slechts aan te geven dat dit college in dit geval zijn rechtszekerheid niet op orde heeft als iemand met COPD in een smerig huis achterblijft. Met zo'n motivering was het binnen de beleidsruimte van goedwillende gemeenten gebleven om voor het resultaatgericht indiceren te kiezen *en* daar serieuze rechtszekerheid bij te organiseren. Juist omdat decentralisaties toch al zo kwetsbaar zijn, had die route de voorkeur gehad. Hopelijk vindt de Centrale Raad nog snel een gelegenheid om dat recht te zetten.⁶ Voordat alle gemeenten allemaal trouw de nationaal gedicteerde kant uit marcheren – een slechte herinnering aan de valse belofte van decentralisatie rijker. •

Auteur

1. Mr. G. Boogaard is docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden. Deze opinie is een meer juridische toespitsing van een essay over deze kwestie dat eerder verscheen in *Binnenlands Bestuur*.

Noten

2. Zie J. van den Berg, J.H. Bosselaar & J. van der Veer, 'Decentraliseren zonder recentralisatiereflex', *Regel/Maat* 2013/5,

p. 298-311.

3. Met als uitzonderingen met name G. Vonk, 'Lokale verzorgingsstaat. Nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat', *NJB* 2012/2172, afl. 38 en M.F. Vermaat, H.F. van Rooij & C.W.C.A. Bruggeman, 'Compensatie in de Wmo: de rechter als plaatsvervangend bestuurder?', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2010/6, p. 444-451.

4. CRvB 8 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241, *USZ* 2018/354,

m.nt. M.F. Vermaat en I.M. Lunenburg.

Deze uitspraak staat niet op zichzelf maar voltooit een langer lopende discussie (zie de instructieve noot van Vermaat en Lunenburg). Omwille van het punt dat ik in deze opinie wil maken, blijft die context hier verder achterwege.

5. Zie bijv. 'Uitspraak CRvB doodsteek resultaatgericht indiceren', *Binnenlands Bestuur* 26 oktober 2018; 'Tientallen gemeenten moeten opnieuw onderhandelen over huishoudelijke hulp', *Algemeen*

Dagblad 29 oktober 2018.

6. Na het afsluiten van de tekst van deze opinie verscheen een uitspraak van een maand oud waarin de Centrale Raad een eerste gelegenheid helaas had laten passeren: CRvB 6 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:676. Voor zover uit de summier motivering van die uitspraak iets kan worden afgeleid, lijkt ook dat een geval geweest waarin het individuele geval met resultaatgerichte rechtsbescherming had kunnen worden afgedaan.